

2014 年第 5 期  
总第 77 期

江苏行政学院学报  
Journal of Jiangsu Administration Institute

No. 5 2014  
General No. 77

• 行政学研究 •

## 社会治理基本问题笔谈

编者按:农业社会、工业社会、后工业社会是人类社会的三种典型形态。与这三种社会形态相对应,在政府与社会的关系处理上,呈现出一幅从社会统治到社会管理再到社会治理的演化图景。其中,社会治理作为一个由学界首先发起,然后被政界认可和沿用,并因此再次引起学界热烈讨论的话题,经历了和正在经历着从理论到实践再到理论的变迁过程。然而,在貌似热闹的表象背后,却潜藏着对社会治理的基本问题研究乏力的危机。有鉴于此,本刊精心组织三篇专题文章,分别从社会治理的基本维度、社会治理的创新场域、社会治理的历史进程等角度展开论述,以期引起更加广泛深入的讨论。

中图分类号:D035.1 文献标识码:A 文章编号:1009-8860(2014)05-0087-12

## 社会控制、社会服务与激发社会活力 ——社会治理的三个基本维度

陈振明

(厦门大学公共事务学院和公共政策研究院院长、教育部长江学者特聘教授)

经济发展与社会转型必然推动政府治理变革。改革开放 30 多年来,我国经济的高速发展带来了社会的快速转型,引起了政府与社会关系的深刻变化。经济的高速增长、工业化、城镇化和市场化的推进,社会结构的分化和利益团体的多元化,经济发展中长期累积起来的问题及矛盾,尤其是现实存在的区域之间、城乡之间、各行业、各群体之间发展及收入的不平衡,社会转型过程中新旧制度规范的更替,利益表达、协调和解决机制的不健全等因素,使得社会不稳定的风险加大。这在客观上要求政府推进社会治理变革,推动社会与经济的同步发展。

近年来,从中央到地方,各级党委和政府积极推进和谐社会建设过程中,注重社会管理体制机

制改革,强化社会管理职能,开创社会管理新局面,社会管理取得显著进展。但是,目前社会管理中仍然存在着诸多的不足、问题及困难。在管理体制方面,政府包办的管理格局尚未打破,部门分割、多头管理,规则体系建设滞后,财权与事权划分不合理;在管理职能方面,社会管理职能越位、缺位、错位问题依然突出,管理机构分散,职能协调难度大,社会管理职能的履行滞后于社会发展的需要;在运作机制方面,制度化程度较低、程序不规范,机制运行不畅,部门执行不力;在管理方式方面,政府社会管理的手段和方式较为单一。在社会管理的各个领域,存在的突出问题有:城乡居民收入差距过大的趋势明显,弱势群体的社会保障覆盖面偏小;流动人口服务管理依

基金项目:本文为厦门大学哲学社会科学繁荣计划项目和 2012 年度国家自然科学基金项目“公共服务质量持续改进机制的研究”(71273218)的阶段性成果。

赖传统制度,管理体制不畅,社会服务供给不足;城市社区管理行政色彩较浓,社会组织发育不成熟,应急管理的体系及体制机制建设也有待加强。因此,如何处理好政府与社会的关系,推进社会治理体系与治理能力的现代化,构建社会治理合作网络,实现由政府单一中心的社会治理结构向政府与其他社会主体合作的多元治理结构转变,维护社会的和谐稳定,提升社会服务质量及公众的满意度,增强社会发展活力,已成为当前我国改革与发展的一项中心任务。

党的十七大报告明确提出健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局,健全基层社会管理体制;党的十八大提出加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制。在此基础上,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》进一步提出创新社会治理体制,要求通过深化改革,实现从社会管理向社会治理的转变。按照十八届三中全会的要求,党委领导、政府主导、社会参与是我国社会治理体制的基本架构,也就是说,要坚持系统治理,加强党委领导,发挥政府主导作用,鼓励和支持社会各方面的参与。<sup>①</sup>

社会治理是一个上下互动的管理过程,主要是通过多元、合作、协商、伙伴关系,确立认同和共同的目标等方式实施对社会事务的管理;是政府与社会力量通过协商合作方式组成的治理体系,为了实现与增进公共利益,政府主体和非政府主体彼此合作,在相互依存的环境中分享公共权力、共同管理社会事务的过程;其所依赖的一个重要机制是合作网络。这些是“社会治理”区别于“社会管理”的重要之点。

社会治理涉及治理主体、治理结构、治理方式以及治理能力;或者说,包括了社会治理的体制、机制、职能、流程和工具等内容。因而,社会治理创新涉及改革管理体制机制,转变管理职能,再造管理流程,改进管理方式等方面,需要构建“上传下达、中间连通、下传上达”,多层次、多元化的协商共治的社会治理新格局,推动社会管理从政府的单一主体管理向政府主导

下,政府、社会组织、社区、公众等多元主体之间的协作治理的转变。

尽管社会治理包含广泛而丰富的内容,其范围及边界难以准确界定。但是,我们认为,社会治理还是可以划分为如下三个基本维度,即社会控制、社会服务和激发社会活力。这三者既是有效社会治理的三个主要因素,也构成社会治理的基本任务及目标。

作为社会治理的第一个维度,社会控制是指处理社会问题,化解社会矛盾,保障公共安全,维护社会稳定。控制社会问题,维护社会的安全稳定,这是治国理政的第一要务,也是经济社会持续健康发展的基本前提。相关研究表明,在现代化的起飞时期,伴随经济的高速增长与社会快速转型,社会问题涌现,社会矛盾与冲突加剧,社会稳定风险加大,突发性事件高发。同时,一个国家或地区的居民收入达到中等水平,是社会经济发展的关键阶段。在这一时期,经济容易失调、社会容易失序、心理容易失衡、社会规范需要调整或重建。如果社会问题得不到及时处理,社会矛盾与冲突得不到有效控制,就容易陷入所谓的“中等收入陷阱”之中,经济发展就会停滞甚至倒退,社会就会长期处于混乱状态(表现为贫富分化、就业困难、腐败多发、服务短缺、社会动荡、信仰缺失等),国家就迟迟不能进入高收入国家行列。因而这一时期社会管理或社会治理中对社会问题与矛盾的处理以及对社会风险的防控就显得特别重要。

要有效控制社会问题、矛盾和冲突,维护社会的安全稳定,就需要提升政府的社会控制能力,塑造能够应对风险社会挑战的政府功能体系,创新社会问题预警机制、社会利益表达机制和社会矛盾调解机制;改变传统管、控、压、罚的“刚性”维稳的方式,运用对话、沟通、协商、协调等“柔性”的治理方式;对影响社会稳定的问题进行监控,减少社会稳定风险;有效化解社会矛盾与冲突,解决各种社会突出问题,例如征地拆迁补偿、医患冲突、劳资纠纷、环境“邻避”以及贫富差距、社会犯罪、道德失范等问题。

作为社会治理的第二个维度,社会服务是

<sup>①</sup>参见《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,人民出版社2013年版。

指回应社会需求,提升社会服务质量,增进社会福祉,提高民众的幸福感或满意度。社会服务(或公共服务)以满足公众基本需求为主要目的、以公益性为主要特征、以公共资源为主要支撑、以公共管理为主要手段,其内容主要包括“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”所涉及的教育、就业、医疗、社会保障、住房等方面。国内外各种调查表明,公众希望看到政府改善和提高为民服务的方法和质量,希望政府能够提供更优质的服务,切实有效地扩展服务的领域和范围;公民也希望政府提高服务能力,以较低的成本提供更多更优质的服务。在我国,随着社会经济的发展和人民生活水平的提高,解决了温饱问题的公众对社会服务或公共服务的需求呈现出不断增长的趋势,人民群众希望更多分享改革与发展带来的好处,不仅对公共服务的种类和数量要求越来越多,而且对公共服务的质量要求越来越高。而目前我国经济社会发展的不均衡进一步显现,大量的涉及人民切身利益的重要问题得不到及时充分有效解决,政府服务的能力与人民群众日益增长的服务需求存在差距,这种状况一定要通过改革,采取相应措施,逐步加以改变。

社会服务要从民众的需求和感受出发,把改善人民生活、增进社会福祉或人民幸福作为社会治理的基本目标。为人民服务,让人民过上幸福生活是我党的宗旨。习近平在十八届中共中央政治局常委同中外记者见面时强调:“人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标”<sup>①</sup>。近年来,党和国家反复强调“让发展成果更多更公平惠及全体人民”。这就要求各级党委和政府积极回应社会的需求,充分反映人民群众的利益、愿望与要求,推进基本公共服务体系建设,实现基本公共服务体系均等化,着力解决教育、就业、医疗、社保、住房、环境保护、公共安全等民生领域问题。为此,必须改进社会服务或公共服务的提供机制与方式,重塑政府在公共服务中的角色,扮演好公共服务“安排者”和“提供者”;承担起财政筹措、业务监督和绩效评估的责任,推广政府购买社会服务;建立

健全服务的绩效评估体系,形成约束和激励机制;创新社会服务评价机制、社会服务质量改进机制和社会服务质量监督机制;把幸福确立为社会服务质量的重要目标,开发基于幸福感的社會服务质量评价系统,构建社会服务质量的指标体系(如幸福感、生活质量指数、公共安全指数等),提升社会服务的质量。总之,要通过社会服务的持续改善,不断提高政府的公信力以及人民群众的幸福感。

激发社会活力是社会治理的第三个维度。推动多元或多主体的社会治理,建立政府与社会的平等合作伙伴关系,提高社会自治与自我服务能力,已成为当代社会管理发展变化的一个趋势。社会主体的广泛参与是我国社会治理的题中之义。鼓励和支持社会参与的目的在于充分发挥人民群众首创精神,激发社会活力,让每个人都能发挥、有机会、能提升、实现自我。这也就是习近平同志最近反复强调的:要尊重人民主体地位,发挥群众首创精神,使全社会的发展活力充分释放,激发社会的活力和市场的活力,让每一个人既是改革的受益者,又是改革的积极参与者,充分地发挥活力、创造力。

当前我国的社会治理必须处理好政府与社会的关系,充分发挥非政府的社会主体的作用。党和政府要通过自身的引导,调动包括社会组织、社区、家庭和公民个人等在内的各种社会力量参与社会治理以及社会建设的积极性,推动党委领导、政府主导、社会参与的社会治理新格局的形成与运行,达成政府与社会的协商共治。这就需要建立合理的平等对话、沟通机制,开辟多种平等对话渠道,完善协商机制、对话机制、评价机制及反馈机制,实现充分沟通,建立相互信任关系;建立科学的合作机制,形成政府(命令机制或合法权威)、市场或企业(市场的竞争机制)和非营利组织(社群的网络机制或共同价值观和信仰)以及社会公众各种治理主体之间优势互补、互相依赖、互相协调的合作网络;建立有效的激励机制,以调动各种社会主体的积极性,使共同治理有序且充满活力;建立有社

<sup>①</sup>《习近平在十八届中共中央政治局常委同中外记者见面时强调:人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标》,人民网,人民日报 2012 年 11 月 16 日。

会主体共同参与的多元监督机制及监督体系。当前,尤其要大力培育和发展社会组织,推进社区建设,积极鼓励各种非政府、非营利性的民间组织、社区组织、公益组织以及利益团体等介于政府和营利性私人企业之间的所谓社会组织(“第三部门”)参与社会治理,增强整个社会的自组织性。推进社区建设的要点之一是还权于社区,重新配置管理权力,将原属于政府的部分权力下放给社区,赋予社区内部事务决策权、社区财务自主权;社区能办的事情自己办,提高社区自治与自我服务能力。

社会治理的这三个基本维度——社会控制、社会服务与激发社会活力——是密切联系,相互依存,相互促进的。社会控制达成社会稳定,社会服务满足民众需求并提升生活满意度,社会参与激发社会活力,促进社区自治、社会自主管理和人的自我实现。这三者一起保障有效的社会治理,推动社会发展,增进社会福利(社会福祉)或人民幸福。按照詹姆斯·米奇利的

说法,社会福利(或社会福祉)状况应包括三个要素:第一,社会问题得到控制的程度;第二,需求得到满足的程度;第三,改善机会得到提供的程度。这三个要素适应于个人、家庭、群体、社区和整个社会。这三个方面——控制社会、满足需求和增进机会——以复杂的方式共同满足需求,从而达成一种社会福利状况。<sup>[1](PP17-18)</sup>

总之,我国的社会治理需要在社会控制、社会服务与激发社会活力这三个基本维度下大功夫。由此构建起新的社会治理体系,提高社会治理能力,形成新的社会利益整合、社会冲突化解和社会秩序维持机制,才能维护社会公平与正义,协调经济与社会,推动社会主义和谐社会建设,实现经济社会的全面可持续发展。

参考文献:

[1][美]詹姆斯·米奇利.社会发展:比较视角下的发展观[M].苗正民译.格致出版社,2009.

责任编辑 思源

## 创新社会治理与社会稳定长效机制的重点场域

金太军

(苏州大学政治与公共管理学院院长、教育部长江学者特聘教授)

当前中国进入经济社会发展的关键时期,也是社会矛盾凸显期,社会转型带来社会不稳定因素、不和谐因素在增多。维护社会的和谐稳定成为社会建设的重要组成部分。社会和谐稳定是指社会生活的和谐性和政治生活的秩序性,它不应该以简单的“维稳”来实现,而需要创新观念、转变思路,创新体制与机制。通过社会治理创新,建立与完善社会稳定长效机制,才能最大限度增加和谐因素、减少不稳定因素。因此,如何理性认识转型期的社会治理和社会

稳定问题,特别是探索新的、符合时代要求和特点的社会治理创新与社会和谐稳定长效机制,已成为亟待解决的一个重大战略课题。

中国的社会治理与社会稳定体制与机制的相对滞后已成为不争的事实,这既体现在政府在社会治理焦点场域中的角色失场与管理失序上,也体现在社会稳定长效机制的逻辑混乱与运作失范上。作为我国创新社会治理与维护社会稳定的对象,边缘社区、网络社会与环境公共事件是当下中国社会矛盾比较集聚的区域或焦

基金项目:本文系国家社科基金重点项目“新型城镇化进程中地方政府社会管理创新研究”(13AZD018)、江苏高校优势学科建设工程资助项目“政治学和江苏省新型城镇化与社会治理协同创新中心”的阶段性成果。

关键环节。<sup>[1]</sup> 笔者对社会管理、社会治理的初步研究,主要侧重于政道问题上的政治主体与治道问题上的治理主体的“二合为一”,认为我国的社会治理事实上经历着从“治理社会”到“社会治理”过程。治理社会主要体现为党、国家和政府的“三位一体”的独家治理或“独治”。随着经济社会发展和改革开放不断深入,治理社会的局面已大有改观,由治理社会开始转变为社会治理,由独家治理发展为党委领导、政府主导、社会协同、公众参与的多元社会主体的“合作治理”、“协同治理”、“共同治理”。<sup>①</sup> 这里的合作、协同、共同治理的“共治”,主要是针对具体的公共事务、公共问题、公共服务等各主体参与者的共同治理,尚未涉及到各参与主体(际)之间的治理问题,或者说只是体现治道的“共治”,尚未真正体现政道的“共治”。相对于治道的共治而言,政道的治理应当称为“互治”。因此,早在2002年,笔者提出和论证了

“官民互治”问题。<sup>[2]</sup> “社会治理”中的社会,不仅要成长为自治、自理的政治主体,还要成长为名副其实的治党、治国、治政府或治官的政治主体。一项基本原理是:治理者必须首先接受治理。哪有不接受社会(人民、公民)治理的治理者?当然,改革开放三十多年来,这种“互治”已在我国社会政治生活中初见端倪,也必将成为我国未来理想的社会治理前景。由此,笔者将“独治”、“共治”、“互治”描述为我国社会治理历史进程中的“三部曲”(略同“三步曲”),限于篇幅不在此赘述。

#### 参考文献:

- [1] 魏礼群. 积极推进社会治理体制创新[N]. 光明日报 2014-06-20.
- [2] 乔耀章. 从治民到官民互治——行政现代化历程分析[J]. 北京行政学院学报 2002, (2).

责任编辑 思源

## Panel Discussion on Basic Issues in Social Governance

**Editor's Note:** Social governance, as a topic first initiated by the academic community, then recognized and adopted by the political arena, and in turn discussed by the academic community with certain zest, has undergone a process of evolution from theory to practice and then back to theory. However, behind the seemingly enthusiastic appearance, there lurks the crisis caused by the lack of studies on some basic issues in social governance. In response, the editorial team has organized three feature articles to address the issues from different perspectives involving the basic dimensions of social governance, innovative field for social governance, and historical process of social governance, so as to attract more insights from experts.

---

<sup>①</sup>这方面关注和研究成果比较突出的有张康之、俞可平等专家学者。